العنوان: التنمية الادارية : المداخل والنظريات
المصدر: المجلة العربية للإدارة - المنظمة العربية للتنمية الادارية (مصر)
المؤلف الرئيسي: الكبيسي، عامر
المجلد/العدد: مج 7, ع 3
محكمة: نعم
التاريخ الميلادي: 1983
الشهر: صيف
الصفحات: 4 - 24
رقم MD: 129600
نوع المحتوى: بحوث ومقالات
قواعد المعلومات: EcoLink
مواضيع: الجوانب البيئية، التنمية الادارية، نظريات التنمية الادارية، مداخل التنمية الادارية، الجوانب القانونية، الجوانب التنظيمية، الجوانب البشرية، الجوانب التحليلية، الجوانب التكنولوجية
رابط: http://search.mandumah.com/Record/129600

التنمية الادارية : المداخل والنظريات

د. عامر الكبيسي

مقدمــــــة:

لم تأت تسمية عقد السبعينات بعقد التنمية الادارية من فراغ كما أنها لم يرد منها مجرد الأثارة أو الدعاية، وانما جاءت حصيلة تحليل وتشخيص قامت به المنظمات المتخصصة لهيئة الأمم المتحدة للواقع الصعب الذي تعيشه أقطار العالم الثالث وللتحديات التي تواجهها وللطموحات والهموم التي تشغل بال مواطنيها على مختلف مستوياتهم.

ولقد استجابت المنظمات العربية المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية ومنها المنظمة العربية للعلوم الادارية لهذه الدعوة فقررت خلال المؤتمر العلمي الأول الذي عقد في الرياض عام ١٩٧٨ حول التنمية الادارية في الوطن العربي تسمية الثمانينات بعقد التنمية الادارية.

واليوم ونحن نبارك لمعهد التنمية الادارية بدولة الامارات العربية المتحدة افتتاحه الرسمي كمؤسسة تنموية رائدة على ارض هذه الدولة فاننا نجد في ندوته الأولى هذه التي تعتبر باكورة نشاطه بداية سليمة للانطلاق في مسيرته الطويلة الهادفة إلى ارساء دعائم التنمية الادارية في مختلف أجهزة الدولة ومؤسساتها من أجل تمكينها من النهوض بمسؤولياتها التنموية الشاملة.

واستجابة لدعوة ادارة المعهد التي حرصت مشكورة على مشاركة جامعة الامارات العربية المتحدة في هذه الندوة التي تقام للسادة وكلاء الوزارات بالدولة تقدمت بهذه الورقة العلمية التي حولت من خلالها الاجابة على تساؤلات عديدة حول مفهوم التنمية الادارية لماذا وكيف ومن أين؟ آملين ان تكون مساهمة متواضعة وبداية مستمرة لتعاون وثيق بين القادة الاداريين واساتذة الادارة وطلبتها والله نسأل ان يوفق الجميع لما فيه خير الامة وتقدمها وصلاحها وهو من وراء القصد.

٢ ـ مفهوم التنمية:

ظلت التنمية، رغم كل ما كتب فيها من مؤلفات وعقد حولها من ندوات وقيل عنها من خطب ومحاضرات، مصطلحا يردده الكثيرون من السياسيين والمفكرين وعامة الناس وهم يعنون منها أشياء مختلفة ويدخلون فيها مضامين متباينة. بل ان الغالبية ممن يرددونها لا يدركون الابعاد الفلسفية والتساؤلات المنهجية التي طرحت حولها وظلت دون اتفاق عليها او التقاء حولها.

ولا نريد من هذه المقدمة الموجزة عن مفهوم

* د. عامر الكبيسي هو وكيل كلية العلوم الادارية والسياسية في جامعة الامارات العربية المتحدة وقدمت هذه الورقة لندوة وكلاء الوزارات حول "استراتيجية التنمية الادارية بدولة الامارات" المنعقدة في معهد التنمية الادارية في الفترة ٢٤ ـ ٢٥/٤/١٩٨٣.

التنمية ان نجعل منها لغزا محيرا بعد كل ما بذل من أجلها من جهود دولية واقليمية ومحلية ووضع في سبيلها من برامج وخطط قومية. كما أننا لا نسعى الى التشكيك في اهميتها او التقليل من ضرورتها بقدر ما نحاول تعميق معناها وتجسيد محتواها والعمل على تنظيرها لتكون اطارا منهجيا ونموذجا عمليا في آن واحد.

وقبل ان نمضي في هذا المسعى نود ان نوضح بأن الاختلاف حول تحديد معنى التنمية يرجع لعدد من الأسباب نذكر هنا بعضا منها:

أ ـ يختلف الأساتذة والمفكرون وخاصة المعنيون منهم بالدراسات الاقتصادية والادارية والاجتماعية حول معنى التنمية لكونهم ينظرون اليها كمصطلح علمي وثيق الصلة بالحقل الاكاديمي الذي يتخصصون فيه وبالنظريات العلمية ذات العلاقة بمضامينه. فالاقتصاديون مثلا يفهمون التنمية بمنظارها الاقتصادي ويتأثرون غالبا بمؤثرات النمو المادي والكمي وبمعدلات الدخل الفردي والدخل القومي والناتج المحلي والناتج الاجمالي ومعدلات البطالة والتبادل التجاري ومستويات العرض والطلب والانتاج والاستثمار والادخار وغيرها من متغيرات اقتصادية كمية واحصائية. بينما ينظر علماء الاجتماع لمصطلح "التنمية" نظرة مغايرة لتأثرهم بمفاهيم ونظريات التغيير والتفاعل والتنشئة الاجتماعية التي تؤكد على المؤثرات الكيفية والنوعية للعلاقات والعادات وللقيم وانماط السلوك ولوسائل العيش وأساليب التفكير وغيرها من متغيرات جوهرية وسلوكية.

وهكذا الحال بالنسبة للمتخصصين في حقل السياسة وفي حقل التربية وعلم النفس ومن ثم الادارة بفرعيها الادارة العامة وادارة الاعمال.

ب ـ وكما يلعب الاختصاص دوره في تباين وجهات النظر نحو التنمية فان المختصين ضمن الحقل الواحد يختلفون أيضا في تعريفهم للتنمية تبعا للايديولوجية والأطار الفلسفي الذي يتأثرون به وللظروف المكانية والزمانية التي تعيشها اقطارهم ودولهم. فالتنمية كما يراها الاقتصاديون الرأسماليون تبحث عن سعادة الفرد ورفع مستواه المعاشي واتاحة البدائل المتعددة امام اختياراته بينما تسعى التنمية وفقا لمفهوم الاشتراكيين الى تحقيق مجتمع الكفاية وعدالة التوزيع وتحقيق اعلى درجات الاكتفاء الذاتي للدولة وأقصى ما يمكن من الرفاهية للجماهير. ومن هنا يأتي الاختلاف في الاستراتيجيات والسياسات التنموية التي يطرحها كل فريق منهم لتحقيق التنمية الشاملة وهكذا تلعب الظروف المكانية والزمانية والفلسفية التي تحيط بالاكاديميين دورا في تحديد وجهات نظرهم.

جـ ـ واضافة لما تقدم فان مصطلح (التنمية) ذاته يحمل في طياته بعض مسببات هذا الاختلاف نظرا لكونه مصطلحا قيميا وليس معياريا او ماديا. فلكي تكون التنمية هدفا عاما للجميع لابد ان تترك مضامينها عائمة ومطلقة يفسرها الافراد وتستخدمها النظم وفقا لمعطياتها وظروفها وامكانيات فهمها وطموحها ومستويات مواردها وامكانياتها. فالتنمية كما يراها رجل العامة لا يمكن ان تلتقي مع ما يراه خبير التنمية ومع ذلك فانها ستظل شائعة بين اوسع الجماهير وأوسع النظم طالما انها شيء مرغوب فيه وليس محدد المعالم

والأوصاف، وهذا هو سر بقائها هدفا متفقا عليه. غير ان الذين يهمهم امر هذا المصطلح بحكم اختصاصهم الاكاديمي او بموجب مسؤولياتهم الوظيفية والتنفيذية بدأوا يتلمسون المخاطر التي تنجم عن بقاء مصطلح التنمية على ما هو عليه من عمومية وشمول وقد بدأت التساؤلات المنهجية والعملية تظهر على صفحات الأدب الاداري وتتردد على السنة العاملين في ميادين التنمية على اختلاف قطاعاتها. ونحصر ادناه نماذج من هذه التساؤلات التي ظلت موضعا للنقاش والحوار بين العديد من كتاب التنمية وخبرائها:

* هل التنمية كيان مادي تسعى المجتمعات على اختلافها للوصول اليه ومعايشة ابعاده ام أنها مجرد مفهوم ذهني ومصطلح علمي ونموذج منهجي يستعان به لتحقيق الأهداف العامة؟
* هل التنمية هدف دائم وأزلي أم أنها هدف مرحلي وسرعان ما تصبح وسيلة لاهداف أخرى لاحقة ومستقبلية؟
* هل التنمية عملية طوعية تنبع من ذات الأفراد والجماعات والمجتمعات ام انها عملية حتمية ينبغي ان تفرض على جميع المجتمعات؟
* هل التنمية وعاء لتلبية حاجات الافراد الاساسية وتحقيق رغباتهم في العيش السعيد ام انها توجه لتطوير هياكل المجتمع سياسيا واقتصادية واداريا واجتماعيا؟
* هل للتنمية طريق واحد يمر عبر مراحل نمطية لا يمكن تجاوزها ام انها ممكنة التحقيق بطرق متعددة وأساليب مختلفة قابلة للاختصار؟
* هل للتنمية كتاب مفصل يهدي اليها ويوضح كيفية تحقيقها ويحدد مستلزماتها ام انها تجارب ومحاولات اجتهادية تفرزها الظروف والمتغيرات الزمانية والمكانية والحضارية المحيطة بالمجتمع والدولة؟
* وأخيرا وليس آخرا فان الكثيرين باتوا يتساءلون عن نقطة البدء ونقطة الانتهاء في التنمية. هل تبدأ بالانسان أم تبدأ بالقانون ام تبدأ بالموارد المادية والمعدات ام تبدأ بهذه معا؟ وهل تكون التنمية السياسية هي الأهم ام التنمية الاقتصادية ام الاجتماعية ام الادارية؟ أم تأخذها جميعا مرة واحدة؟ واذا كانت اغلب الاجابات، تتفق على الأخذ بمبدا الشمول والتوازن لتنمية جميع القطاعات وجميع المتغيرات معا فان السؤال الاخير سيكون: هل بامكان الدولة المتخلفة (النامية) ان تنطلق من سباتها مرة واحدة وتنفض بكل قوة جسدها المتعب والمنهك لتلحق بركب الدول المتسابقة نحو مجتمع الرفاعية والكفاية والاكتفاء؟

لا شك ان الاجابة الموحدة والشافية لكل هذه التساؤلات لم تتبلور بعد وكل ما لدينا في هذا المجال هي آراء ونظريات ينبغي على رواد التنمية وطلابها ان ينتقوا منها ما يؤائم مجتمعاتهم ويستبعدوا ما عداه، وهذا لن يعفيهم من مسؤولية الخلق والابداع سواء على صعيد التنظير او على صعيد التطبيق، لكي لا تظل تجاربنا وتطبيقاتنا مجرد اجترار او تكرار لما يفعله الآخرون وتظل تنميتنا أسيرة قراراتهم ونظرياتهم. وقد آن الأوان لأن يسهم أبناء العالم

الثالث بوجه عام وأبناء العالم العربي على وجه الخصوص في تطوير الفكر البشري وإثراء التجربة العالمية كما فعل اسلافهم منذ قرون عديدة.

ونضع هنا نماذج من التعريفات والمقولات التي قيلت عن التنمية خلال العقدين الأخيرين للتدليل على ما ذكرناه آنفا من تباين واختلاف فيكون القارئ على بينة من الأمر حين ينتقي منها ما يتفق ووجهة نظره وينسجم وقيمه وظروفه.

ونبدأ هنا بفريق من الكتاب الذين يرون ضرورة التمييز بين النمو والتنمية اذ من الممكن ان يكون هناك نمو في غياب التنمية، لأن النمو يعني الزيادة الكمية بينما تعبر التنمية عن التحول الكيفي. ومن ذلك فانه من المتعذر ان تظل العمليتان مستقلتين بعضهما عن بعض الى ما لا نهاية وعليه فان التنمية قد تعني التغير والنمو معا.(١)

ويقول اليوت روبرتس عن التنمية:
"انها المضاعفة الهادفة الى تبادل السلع والخدمات وادوار البشر في دولة ما".(٢)

ويعرف الدكتور محمد صادق التنمية:
"انها حصيلة تفاعلات سياسية واقتصادية واجتماعية وادارية متداخلة ومستمرة يشكل كل منها وبدرجات متفاوتة عاملا مستقلا وتابعا في آن واحد"(٣).

ونميل في دراسة لنا عن التنمية الى تعريفها على النحو التالي:

"انها حالة عقلية وعقلانية محدودة الابعاد ومعروفة المعالم تطرح من قبل المؤسسات والمجتمعات كبديل للواقع القائم وكهدف يمكن تحقيقه في المستقبل المنظور".(٤)

ويظل هناك فريق آخر من الكتاب ممن يفضل الدخول في التنمية من دون ان يثير مشكلة التعريفات، ومن هؤلاء نذكر الاستاذ والدو Waldo الرئيس السابق للجمعية الامريكية للادارة العامة وابرز الكتاب المعاصرين في هذا الحقل الذي تردد عن اعطاء اي تعريف "للتنمية" حين ترد مطلقة وبدون اضافتها لحقل ما.

ويقول في هذا الصدد:

"حين يطرح السؤال ما المقصود "بالتنمية" فان اسئلة فرعية عديدة ينبغي ان يجاب عنها تمهيدا لهذا السؤال الرئيسي. ولما كان الاتفاق على اجابات محددة لتلك الاسئلة الفرعية أمرا متعذرا للغاية فانه من الأولى ان لا يثار مثل هذا التساؤل اساسا(٥).

ومن الكتاب العرب الذين كتبوا عن التنمية دون الاشارة الى تعريف محدد هو الدكتور محمد العمادي الذي أثر ان يعطيها خمسة عشر منطلقا فكريا نلخصها بما يلي:

١ ــ التنمية عملية حضارية شاملة لمختلف اوجه النشاط في المجتمع غايتها الارتقاء بالجماعة والفرد.
٢ ــ التنمية هي عملية التصدي الشامل لمختلف انواع التحديات بما فيها التجزئة والاحتلال والتخلف.
٣ ــ التنمية هي بناء للانسان العربي وتحرير له وتطوير لكفاءته ودعم لثقته بنفسه.
٤ ــ التنمية هي اكتشاف لموارد المجتمع المادية وتنمية لها ومحافظة عليها.
٥ ــ التنمية هي عملية التغيير الأساسي في

البيئة واحجام ومستويات انجاز جميع اوجه النشاط بالمجتمع.

٦ ــ التنمية هي قضية انسانية والتزام قومي ودولي.

٧ ــ التنمية علم له اصوله ومبادئه.

٨ ــ التنمية عملية ديمقراطية تؤكد على المشاركة الشعبية الواسعة في اتخاذ القرارات.

٩ ــ التنمية هي عملية ارادية تستوجب التخطيط العلمي في اطار الامكانات المتاحة.

١٠ــ التنمية عملية تقوم على التوازن وليس التساوي بين معدلات النمو القطاعي.

١١ــ التنمية تطوير للبنية الاقتصادية وتعزيز للاستقلال الاقتصادي والوجود الدولي.

١٢ــ التنمية وسيلة لتحقيق المزيد من التنسيق والتكامل العربي.

١٣ــ التنمية والدفاع في الوطن العربي عمليتان مترابطتان لتحرير الأرض وحماية مكتسبات التنمية.

١٤ــ التنمية تتطلب تعاون القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع التعاوني.

١٥ــ التنمية تستلزم التأكيد على العمل والادخار والعلم والعدالة الاجتماعية[٦].

٣ ــ التنمية الادارية:

ومن الطبيعي ان ينال مصطلح التنمية الادارية نصيبه من الغموض الذي اكتنف مصطلح التنمية بمعناها الشامل وان تنعكس الاختلافات في وجهات النظر الاكاديمية والتطبيقية والفلسفية على مضمونه ومحتواه. وقبل الخوض في طرح التعريفات المتعددة التي اعطيت لمصطلح التنمية الادارية لابد من الرجوع الى نشأته وخلفيته.

ترجع جذور التنمية الادارية الى حركة الاصلاح الاداري التي ظهرت في الولايات المتحدة الامريكية مع اوائل هذا القرن داعية اجهزة الادارة العامة الى تحقيق الكفاءة في الاداء والاقتصاد في الانفاق. غير انها لم تظهر كحركة فكرية ذات مضامين عملية واتجاهات فلسفية الا مع مطلع الستينات بفضل جهود نخبة من علماء الادارة العامة المقارنة واساتذتها المعاصرين وعلى رأسهم فريد ركز Riggs وليم سفن Siffin وهيدي Heady ولاپالومبارد LaPalompard وآخرون غيرهم ممن ساهموا في تنظيم حركة CAG جماعة الادارة العامة المقارنة.

وقد جاء ظهور "التنمية الادارية" في اطارها الحركي والعلمي بعد ان تعرض مصطلح "ادارة التنمية" لعديد من الانتقادات التي يتعذر ذكرها هنا. كما ان تزايد استخدام لفظة (التنمية) في اطار القطاعات الأخرى وشيوع مصطلح التنمية **الاجتماعية والتنمية السياسية والتنمية الاقتصادية قد ادى بدوره الى ابراز مفهوم "التنمية الادارية" الذي تركز هذه الورقة على** مناقشته.

عرف ايسنستاد Eisenstad التنمية الادارية بأنها: عملية تمكن الجهاز الاداري من تحديث الانماط التنظيمية والسلوكية استجابة للمطالب والحاجات البيئية الموجهة له[٧]. غير انه لم يشترط لتحديث الانماط والاستجابات، الجديدة ان تكون مطابقة للانماط الغربية او متأثرة بتجارب الدول الصناعية، وهو بذلك يعطي للارتباطات المجتمعية وللقيم والمتغيرات الحضارية والدينية التي تحيط بدول العالم الثالث اهميتها عند اختيار الأسلوب الذي تراه مناسبا لرفع قدرة اجهزتها الادارية وتمكينها من التفاعل مع التحديات التي تواجهها.

وعرف سفن Siffin التنمية الادارية بأنها: الصياغة الجديدة للكيان الاداري الحكومي بهدف تحويره وتعديله وربما اعادة بنائه وتجديد اشكاله وأساليبه.(٨) وبذلك يبرز هذا الكاتب أهمية الأطر التنظيمية ودور الاجراءات والأساليب والقواعد والتعليمات التي تحكم وتوجه تصرفات العاملين، وتعمل على رفع كفاءتهم وزيادة انتاجيتهم. ويشاركه في هذه النظرة الهيكلية بيندر Binder الذي يعرف التنمية الادارية بأنها تلك الجهود المبذولة لتوسيع الجهاز الاداري وزيادة عدد هيئاته وحجم العاملين فيه وتعميق التخصص وتقسيم العمل وتأكيد مهنيته.(٩)

اما الدكتور احمد فؤاد شريف (رحمه الله) فقد عرف التنمية الادارية بأنها عملية تغيير موجه ومنظم وهادف الى زيادة معرفة القيادات العاملة في الوحدات الادارية بطرق الادارة العلمية وزيادة قدراتها ومهاراتها على استخدامها في حل المشاكل التي تواجهها ورفع مستوى ادائها وتطوير سلوكها للمساهمة الفعالة بالتنمية الاقتصادية. وبذلك يعطى الدكتور شريف للقيادات الادارية وللطاقات البشرية العاملة في الجهاز الاداري مركز الثقل في عملية التنمية الادارية باعتبارها القوى المحركة والمنشطة للعملية الادارية ولكنه يؤكد الاهتمام بمباديء الادارة العلمية الداعية الى زيادة الانتاجية ورفع الكفاءة(١٠).

وقد حاولنا في دراستنا للتنمية الادارية في أقطار العالم الثالث ان نقف وسطا بين المدخل التنظيمي والمدخل البشري فعرفنا التنمية الادارية بأنها: تلك العملية التي يمكن من خلالها لقطر من الأقطار ان يبني المؤسسات التنظيمية القادرة على تعبئة الامكانيات المتاحة والموارد التي يمكن ان تتاح لمواجهة المطالب والاحتياجات المطروحة والتي يتوقع طرحها وان يعد البرامج والمشروعات الكفيلة بتلبيتها مركزا على تطوير الكفاءات البشرية العاملة فيها لمواجهة مستلزمات التغيير الحضاري وحل المشاكل الناجمة عنه.(١١)

اما الاستاذ (ركز) الذي يعتبر اول منظر للتنمية الادارية فلم يلزم نفسه بتعريف محدد للتنمية الادارية بل انه ناقش مشكلة تعريفها في مقالة عنوانها التنمية الادارية مفهوم محير An elusive concept انتهى بالقول بأنه اذا ما اريد لهذا المصطلح ان يكون ذا معنى واضح في عقولنا فينبغي ان يتضمن نوعا من التغيير الذي يحدث بطريقة ما لضمان التطبيق السليم والتنفيذ الفعال للقرارات المتخذة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة(١٢).

٤ ـ اهمية التنمية الادارية:

تستمد التنمية الادارية اهميتها من خطورة الدور الذي يلعبه الجهاز الاداري الحكومي في عملية التنمية الشاملة ومن جسامة المسؤوليات والمهام التي تقع على عاتق الوزارات والمؤسسات العامة في مجالات الانتاج والتوزيع وتقديم الخدمات وتحقيق الاستقرار واقامة العدل ونشر المساواة. وقد اجمعت كل الدراسات الميدانية واتفق كل الخبراء والمعنيين بشئون التنمية على اهمية التنمية الادارية في أقطار العالم الثالث حيث الطموحات العالية للجماهير والطاقات البشرية المحدودة والكفاءة والموارد الطبيعية غير المستثمرة.

فالتنمية الادارية اذن تعتبر من ضرورات تحقيق التنمية الشاملة. وقد أيد تقرير هيئة الامم المتحدة عن الاصلاح الاداري في الدول النامية هذه الحقيقة حيث جاء فيه (لقد اثبتت

التجارب بأن السياسات التنموية الجيدة يمكن ان تفشل بالادارة السيئة وان السياسات الضعيفة يمكن انقاذها بالمديرين الاكفياء).

وفي مكان آخر من هذا التقرير ورد النص التالي عن اهمية التنمية الادارية لتحقيق التنمية الشاملة:

(ان مرحلة التنمية وبرامجها يمكن ان تمنى بالفشل ما لم تكن هناك ادارة متينة البنيان تسير الاشياء وفقا لجدول زمني محدد وتجري التغيرات اللازمة وتنسق ما بين الضغوط المتناقضة من أجل التغيير)[١٣].

وتذهب النظريات الايكولوجية الحديثة الى أبعد من ذلك مؤكدة ان التنمية الادارية تعتبر ضرورة لازمة وحتمية لا لمجرد كونها الاداة التنفيذية للنهوض بالبرامج التنموية الخدمية منها والانتاجية، بل لكونها جزءا يتمم ويكمل التنمية بقطاعاتها المختلفة الأخرى. وانه من المتعذر ان نتصور وجود تنمية سياسية او تنمية اجتماعية بدون ان تكون هناك تنمية ادارية. فالعلاقة بين قطاعات التنمية هذه وفقا لهذا الاتجاه تعتبر علاقة عضوية ووظيفية حيث تؤثر كل منها في الأخرى وتتأثر بها كعلاقة اعضاء الجسد اذا اشتكى منه عضو تداعت له سائر الاعضاء الأخرى[١٤].

وليس معنى هذا ان أهمية التنمية الادارية ستنتهي بمجرد تحقيق خطة التنمية الشاملة او الانتهاء من تنفيذ برامجها لفترة زمنية محددة. بل ان اهميتها ستزداد يوما بعد آخر بتنامي المجتمع وزيادة معدلات التغيير والتطور فيه. فهي الاداة التي تشارك في التخطيط للتنمية المستقبلية والتي تنهض في تنفيذ برامجها ومن ثم تواجه تحديات التناقض ومضاعفات التغيير التي تحدثها. وهذا يستلزم باستمرار البحث عن مهارات وقدرات وكفاءات مستجدة ومستحدثة تلائم روح التطور وتنسجم مع طبيعة التعقيد التي ترافق مشاكل الغد. وفي هذا الصدد يذكر تقرير آخر لهيئة الأمم المتحدة عن الندوة التي اقيمت حول تدعيم الادارة العامة من أجل التنمية في الثمانينات ما يلي:

(ونود ان نؤكد في هذا المقام ان المطالب على نظم الادارة العامة في الدول النامية سوف تستمر في الزيادة بشكل متواز مع احتياجاتها ونموها الاقتصادي والاجتماعي. ولا شك ان ممارسة السيادة الاقتصادية والاضطلاع بدور انشاء نظام اقتصادي عالمي جديد سوف يفرض على هذه الدول ان تقوم بعملية تكييف ومواءمة الكثير من قدرات الادارة العامة الموجودة والقائمة فيها. كما يتطلب منها ايجاد قدرات أخرى جديدة لم تكن متوفرة لديها مما يسمح لنا بأن نقول في ايجاز ان المطالب التي سيقع عبء تلبيتها على نظم الادارة العامة بالأقطار النامية سوف تتغير من حيث الحجم والمضمون).[١٥]

٥ ـ مداخل التنمية الادارية:

تعددت المداخل المطروحة للبدء بالتنمية الادارية وتنوعت الاساليب والكيفيات التي اعتمدتها الدول النامية في سعيها لتحقيقها. وكثيرا ما جاءت بعض هذه الكيفيات وليدة الارتجال او العفوية بينما سعت بعض الأقطار الى التفكير المسبق في انتقاء المنهجية الأكثر ملاءمة لظروفها وامكانياتها. وسنطرح هنا أهم المداخل التي يمكن للمعنيين ان يقفوا عندها فينتقون منها ما يرونه مناسبا محددين اولوية هذا المدخل او ذاك تبعا لظروفهم منبهين هنا الى انه مهما تعددت التجارب وتشتتت السبل المؤدية

الى تحقيق التنمية الادارية فانها في النهاية ينبغي ان تؤدي الى احداث التغير الجذري في سلوك الجهاز الاداري بهدف رفع كفاءته وفاعليته من خلال تحريك وتحديث كل مكوناته وعناصره ومستوياته.

أ ـ المدخل القانوني:

يؤكد البعض وخاصة المتأثرون منهم بالاتجاه القانوني والتشريعي واولئك الذين ينظرون للسلوك الاداري على انه تصرف قانوني قبل كل شيء ضرورة البدء بتغيير القوانين والتشريعات والنظم واللوائح التي تضبط وتنظم العمليات الادارية وتوضح المسؤوليات وتقسم الصلاحيات والسلطات اذا ما اريد احداث اي تغيير اداري سواء في الهيكل التنظيمي او في العلاقات الادارية او في الوظائف والنشاطات لكي تصبح عملية التغيير هذه منسجمة مع روح التشريعات ومع سيادة القوانين ومع طبيعة تقسيم السلطات وهم يحذرون من مغبة التصرفات والتعديلات الجوهرية قبل صياغتها او استحصال الموافقات الاصولية لتشريعها. ونشير هنا الى ما أوصى به المؤتمر الدولي السادس عشر للمعهد الدولي للعلوم الادارية الذي عقد في المكسيك عام ١٩٧٢ من ضرورة تشكيل مجموعة عمل دولية تضم (٣٠) عضوا يمثلون (١٩) دولة مهمتهم صياغة الاطار القانوني الذي يمارس في نطاقه موظفو الدولة مهام الوظيفة العامة وفقا لاخلاقيات محدودة دوليا. المنطلقات الأساسية التي حددتها المجموعة ان جمع كل السلطات في يد واحدة يحرض على الفساد وان السلوك غير الاخلاقي انما ينتج في حالة قدرة الموظف على استخدام نفوذه لتحقيق مصالح لا يقرها القانون. وان الاجراء الاصلاحي المطلوب للحد من ذلك هو سن القوانين واصدار التشريعات المحدودة لنواحي العقاب والمحرمة للسلوك غير المشروع.[١٦] ولا شك ان لهذا الرأي وجاهته ومبرراته ومشروعيته. غير ان هناك العديد من التحفظات التي ترد بشأنه. فتغير القوانين واللوائح لا يعني بالضرورة ان التغيير سيقع فعلا لأن ما تنص عليه اللوائح والنظم غالبا ما يظل حبرا على ورق ويكون التطبيق العملي مغايرا له نصا وروحا. فما الضمانة يا ترى من ان البدء بتغيير القوانين والتشريعات التنظيمية والادارية المختلفة سيؤدي الى تغيير فعلي وواقعي في رفع كفاءة الجهاز وزيادة انتاجيته؟

ورغم ذلك فهناك العديد من المحاولات والتجارب الدولية التي اعطت للقوانين والتشريعات أولوية خاصة وكونت لذلك اللجان الرئيسية والفرعية المتعددة لتعيد النظر في جميع قوانينها. غير انها انتهت الى ان مجرد تغيير التشريعات وإبقاء الأشياء الأخرى على حالها سوف لن يحقق الكثير من النتائج المرجوة خاصة اذا لم تكن التشريعات الجديدة هي ذاتها منسجمة مع ظروف المجتمع ومع المفاهيم والنظريات العلمية الصائبة.[١٧]

ب ـ المدخل التنظيمي:

ويؤكد انصار هذا المدخل على ضرورة البدء ببناء المؤسسات والأطر التنظيمية الجديدة وعلى اعادة بناء التنظيم الاداري بجميع وحداته واقسامه لجعلها اكثر تخصصا من ناحية ولأزالة الازدواجية والتضارب بين اعمالها ووظائفها من ناحية اخرى اضافة الى تبسيط اجراءاتها وتنميط نظمها ووضع النماذج والمعدلات القياسية لتقييم الاداء وقياس العمل.

فالمنظمات والأطر الهيكلية وفقا لما يراه هؤلاء تعتبر البيئة الداخلية المحيطة مباشرة بالافراد العاملين. وكلما كانت متغيراتها مرنة وواضحة

وملائمة لطبيعة العاملين وللوظائف التي يمارسونها كلما زادت فاعلية المؤسسات وارتفعت انتاجية الافراد. ولتحقيق التنمية الادارية من خلال هذا المدخل يقترح انصارها احداث اجهزة ادارية متخصصة يطلق عليها جهاز التنظيم والادارة والتنظيم والأساليب.

ويكفي ان نشير هنا لتوصية مؤتمر الاصلاح الاداري للدول النامية الذي عقدته هيئة الامم المتحدة في جامعة ساسكس بالمملكة المتحدة عام ١٩٧١ التي نصت على ما يلي: "ولقد اهتم المؤتمر بمسألة انشاء جهاز للاصلاح الاداري يتولى مسؤولية تنفيذ الاصلاح الذي تقره السلطات السياسية وادخال التحسينات التنظيمية في اجهزة الدولة المختلفة اذ اعتبرته بعض الدول المشتركة في المؤتمر حلا فعالا لتحقيق الاصلاح الاداري المنشود"(١٨).

والمتأمل في ابعاد هذا المدخل يلحظ بجلاء انه يستند الى معطيات معقولة ومقبولة لحد كبير. وهذا ما دعا بعض الخبراء وبعض الاختصاصيين لوضعه موضع التطبيق في بعض أقطار العالم الثالث، وقد اعطي بعض النتائج الايجابية الملموسة. غير انه لوحظ بأن اعادة بناء البيئة الداخلية وحده لا يمكن أن تحقق كل الآمال المرجوة من التنمية الادارية ما لم يرافق ذلك تغيير جذري في الانسان الفرد الذي يعيش وسط هذه البيئة ويتفاعل مع متغيراتها. والا فان مجرد تغيير النظم والهياكل ووضع الخرائط واصدار الكتيبات التنظيمية لا يعدو ان يكون تغييرا شكليا ومظهريا، وسيظل جوهر العملية الادارية ومضمون السلوك والعلاقات على ما هي عليه بحكم التعود والالتزام بالاعراف التقليدية الموروثة.

جـ ـ المدخل البشري:

ومن خلال الانتقادات التي لازمت تطبيق المدخل القانوني والمدخل التنظيمي والتي انتهت الى القول بأن العبرة والفائدة من التنمية الادارية لن تتحقق بمجرد تغيير القوانين أو اعادة بناء المنظمات ما لم يصاحب ذلك تغيير جوهري في سلوك الفرد والجماعة فقد ظهرت الدعوة الى المدخل الانساني. ونظرا لردود الفعل القوية التي نجمت عن الممارسات الاصلاحية المعتمدة على قوة القوانين تارة وعلى قوة السلطات التنظيمية تارة اخرى فان الدعوة الى هذا المدخل جاءت قوية هي الأخرى تطبيقا للقاعدة المعروفة لكل فعل رد فعل مساو في القوة ومعاكس في الاتجاه. ويرى انصار هذا الاتجاه واغلبهم من المختصين بالدراسات الانسانية وحقول المعرفة الاجتماعية بأن الفرد هو القوة الحية والوحيدة داخل التنظيم وانه المحرك الديناميكي لكل المتغيرات المادية والقانونية والتنظيمية. وعليه فان اي جهد يبذل في اتجاه تدريبه وتنميته يؤدي لا محالة الى زيادة كفاءة التنظيم ورفع فاعليته.

ومن هنا جاءت النظريات الانسانية الداعية الى فهم الانسان واحترامه واتاحة فرص المشاركة الفعالة امامه لاشعاره بأهميته وتقوية انشداده للمؤسسة والعمل على تحضيره ماديا ومعنويا تحقيقا لذاته وضمانا لراحته النفسية والجسدية والتي ستؤدي في النهاية الى تحقيق اهدافه ومن ثم تحقيق اهداف المنظمة التي يعمل فيها.

وهكذا يتضح من منطلقات هذا المدخل ان لا تعارض بين اهداف الفرد واهداف منظمته. ولذلك فان الاولوية اذا ما اعطيت لتحقيق اهداف الافراد الذاتية فانها ستؤدي لا محالة الى تحقيق اهداف الجماعة ومن ثم اهداف

المنظمة. والجدير بالذكر هنا ان المؤتمر الأول للتنمية الادارية في الوطن العربي الذي عقد في الرياض عام ١٩٧٩ قد اعتبر تنمية الموارد البشرية المدخل الأول لتحقيق التنمية الادارية وقد أوصى المؤتمر بضرورة ربط سياسة التعليم والتدريب بسياسات الاختيار والتعيين والتحفيز، وحث على ضرورة توسيع المشاركة في اتخاذ القرارات وتنمية القادة الاداريين باستخدام اسلوب العمل كفريق من اجل احداث التغيير المنشود في مؤسساتهم".(١٩)

د ـ المدخل البيئي:

وبالرغم من التأييد الكبير الذي حظي به المدخل الانساني او كما يسميه البعض بأنسنة الادارة، فانه هو الآخر قد تعرض لبعض النقد نتيجة للتطرف الشديد وللمغالاة التي هيمنت على انصاره في دعوتهم لاسعاد الانسان واشباع حاجاته وتلبية رغباته، ايمانا منهم بالصفات الخيرة التي يتصف بها بفطرته وبأنه هو الهدف والغاية من إنشاء المنظمات وبناء المؤسسات وبالتالي فان كل ما في المنظمات ينبغي ان يكرس للفرد، بخلاف ما كان يراه انصار المدخل القانوني والمدخل التنظيمي من ان الفرد للمنظمة. وكان من نتائج هذه المغالاة وهذه الحماسة للفرد ان تجاهل انصار هذا المدخل المتغيرات الأخرى التي سبق أن أوضحنا اهميتها وتأثيراتها على أداء الافراد والمنظمات.

ومن أشد الانتقادات التي وجهت للمداخل القانونية والتنظيمية البشرية هو إهمالها لتأثيرات البيئة الخارجية المحيطة بالتنظيم وبالافراد وتجاهلهم للمتغيرات السسيولوجية المؤدية الى التخلف البيئي، بوجه عام فالمجتمعات المتخلفة بحكم ظروفها الموروثة تتسم بضعف الحراك الاجتماعي وقلة افراد الطبقة المتوسطة وبتخلف واضح في المستوى التعليمي والعلمي واتسام سلوك الافراد فيه بالقبول والامتثال والاعتماد على الآخرين والحاجة الى العشرة والتقارب وغيرها من مظاهر وسمات تعيق عملية التغيير والتحول نحو الأفضل.(٢٠)

وقد استطاع موجهو هذا النقد ان يبلوروا افكارهم الناقدة هذه في مدخل جديد للتنمية الادارية اطلقوا عليه المدخل البيئي او الايكولوجي. وينطلق هذا المدخل من قناعة انصاره بأهمية المحيط الخارجي بكل متغيراته السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحضارية على المنظمات الادارية أولا ومن ثم على الافراد العاملين فيها ثانيا.

وطالما ان المؤسسات الادارية لا تعمل في فراغ وان الافراد لا ينزلون من عل فان اي تغيير او تطوير لا يمكن ادخاله على سلوكهم او في اداءهم ما لم تسهم البيئة الخارجية في تغذيته والتمهيد له. وبعبارة اخرى فان أنصار المدخل البيئي يرون بأن مجرد التغيير في القوانين او في الأطر التنظيمية او في مهارات الافراد وقابلياتهم لن تحقق كل اهداف التنمية الادارية المتوقعة اذا لم يكن هناك دعم سياسي وحياة ديمقراطية ومؤسسات شرعية وقيادات وطنية متفهمة وفكر وفلسفة تنموية متفق عليها وما لم تكن هناك الموارد الاقتصادية والمعدات والمباني الكافية. وهكذا بالنسبة للمتغيرات الاجتماعية بما فيها العلاقات والقيم والاعراف الايجابية التي تسمح بالممارسات الموضوعية واتخاذ القرارات العلمية بعيدا عن الضغوط والتأثيرات القبلية او الحزبية أو أية اعتبارات شخصية أو تقليدية موروثة.

هـ ـ المدخل التحليلي:

ويدعم أنصار هذا المدخل زملاءهم انصار

المدخل البيئي فانهم يضفون عليه نظرة تحليلية اكثر دقة ووضوحا في ابراز دور البيئة الخارجية على البيئة الداخلية لكنهم بنفس الوقت يرون ان عملية التأثير والتأثر هذه هي عملية متبادلة وديالكتيكية وذلك لكونهم يأخذون بفكرة النظام الكلي ويطلقونها على المجتمع بكل مكوناته ومتغيراته ومن ثم يحللونه الى نظم فرعية او الى نظم جزئية تعمل في اطاره وتكمل بعضها بعضا. فالنظام الاداري وفقا لهذا المدخل هو نظام فرعي شأنه في ذلك شأن النظام السياسي والنظام الاجتماعي. أما طبيعة العلاقة بين النظم الفرعية والنظام الكلي فانها تتحقق وفقا لمقتضيات هذا المدخل من خلال ما يسمونه المدخلات التي تمثل كل ما يعطيه المجتمع من طاقات بشرية أو مادية ومعنوية وترفيهية وقانونية وغيرها الى المنظمات الادارية.

وبعد ان يقوم الجهاز الاداري بكل مؤسساته وهيئاته بأداء مهامه التي تتمثل في العملية الادارية حيث تتفاعل المدخلات مع التكوينات والمهارات والصلاحيات والموارد، ستظهر المخرجات، باعتبارها حصيلة عملية التفاعل هذه والتي تتمثل في سلع مادية او خدمات تعليمية او صحية او ترفيهية او غيرها من منتجات وظيفية يتوقف نوعها على طبيعة المؤسسة واختصاصها. أما عملية اعادة المخرجات الى البيئة الخارجية فيطلقون عليها اسم التغذية العكسية باعتبارها تعيد للمجتمع ثمار الموارد التي قدمها للجهاز الاداري من خلال المدخلات. وهكذا يوضح انصار هذا المدخل كيفية تحقيق التنمية الادارية من خلال تضافر الجهود المجتمعية لكل النظم الجزئية التي تكون المجتمع. وعليه فان اي قصور او عجز من جانب هذه النظم الفرعية سيعيق عجلة التنمية الشاملة وبالتالي يؤخر تحقيق التنمية القطاعية.(٢١) ويذهب انصار هذا المدخل الى ابعد من ذلك حين يبحثون عن ايجاد حجم التأثير والتأثر بين هذه المتغيرات مستعينين بالأساليب الاحصائية وبالوسائل الكمية التي تجعل مدخلهم هذا على صلة وثيقة بمدخل آخر وهو ما يطلق عليه المدخل الكمي والتقني.

و ـ المدخل التكنولوجي:

وترجع جذور هذا المدخل التنموي في اجهزة الادارة العامة الى برنامج للمساعدات الفنية الذي تبنته هيئة الامم المتحدة ومنظماتها المتخصصة خلال عقد الخمسينات والذي استمر العمل فيه (ولكن بحماسة أقل) حتى يومنا هذا. وكانت الفكرة من هذا المدخل انذاك تقول بأن المجتمعات النامية بحكم ما عانته من سيطرة استعمارية وما ورثته من بدائية وتخلف فانها لن تكون قادرة على تحمل مسؤولياتها التنموية معتمدة على خبرتها الفنية المحدودة وعلى وسائلها ومعداتها التالفة. وبالتالي فان على هيئة الأمم المتحدة التي اطلقت على عقد الستينات عقد التنمية ان تسهم في ايصال ونقل الخبرات وخاصة الفنية والتقنية منها الى أقطار العالم الثالث كما دعت الدول الصناعية والمتقدمة الى زيادة مساعداتها والمساهمة في الأخذ بيد هذه الشعوب لتشق طريق التنمية المحفوف بالمخاطر والتحديات.

وقد جاءت هذه الدعوة منسجمة مع مصالح الأقطار الصناعية المتطورة ومع تطلعات شركاتها الانتاجية الباحثة عن الاسواق العالمية لزيادة ارباحها فراحت ترسل الخبراء والفنيين مع نماذج من الأجهزة التقنية التي اريد منها ظاهرا تطوير اجهزة الادارة ومستوى الاداء للمؤسسات الاقتصادية في العالم الثالث ولكنها بنفس الوقت ترمي من وراء ذلك إلى ربط مستقبل هذه الأقطار صناعيا وتقنيا وتجاريا وعلميا بقيود هذه الشركات وبمنتجاتها وخبرائها.

وبالرغم من انتباه بعض مفكري اقطار العالم الثالث الى مثل هذه المخاطر البعيدة المدى فانهم ارتضوا هذه المساعدات اما لظنهم بأنهم يأخذون منهم التكنولوجيا والخبرة ويحذرون المضاعفات الأخرى او لأنهم لا يجدون بديلا لذلك بحكم حاجتهم المادية وافتقارهم لمصادر التمويل الذاتية. في حين يرى منظرو هذا المدخل الغربيون بأن نقل المعدات والمكائن والتكنولوجيا الحديثة سيدخل بالضرورة تغيرا جوهريا في أنماط العلاقات وأنماط السلوك لصالح الحضارة والقيم الغربية. فادخال السيارة والطائرة والكمبيوتر سيقضي بالضرورة على قيم البداوة وعلى العلاقات التقليدية التي كانت تسود عندما كانت الجمال والخيول هي وسيلة الانتقال الوحيدة.

وللمدخل التكنولوجي مبررات حديثة أخرى اصبحت تفرض نفسها على اجهزة الادارة العامة في العديد من أقطار العالم الثالث. فهي بحكم توسع اجهزتها وتضخم اعداد العاملين فيها وتزايد مواردها المالية اصبحت بحاجة الى البرمجة الخطية والى استخدام الموازنات المبرمجة وادخال الكومبيوتر لتنظيم عمليات الحفظ وسجلات الموظفين ورواتبهم. كما انها بحاجة الى استخدام الأساليب الكمية في دراسات الجدوى الاقتصادية وتقييم المشروعات واستخراج معدلات النمو للحسابات القومية. وهذه جميعا تحتاج الى تقنيات الكترونية حديثة والى مختصين في بحوث العمليات وحسابات الكلفة والعائد وهذا ما ينبغي اعتماده اذا ما اريد للتنمية الادارية ان تلحق بالتنمية الشاملة وتعمل على تحقيقها.

٦ ـ نظريات التنمية الادارية:

والكلام عن مداخل التنمية الادارية لا يكتمل بدون استعراض نماذج من النظريات والمنطلقات المنهجية التي طرحت في اطار كل من هذه المداخل ـ ونقول هنا نماذج لتعذر الاحاطة بكل النظريات المطروحة في الأدب الاداري وهي كثيرة ومتعددة وسنختار بعضا منها لمجرد تعميق العلاقة بين المنطلق المنهجي والوسيلة العملية التي يستخدمها رواد التنمية الادارية لترجمة آرائهم وافكارهم وجعلها قابلة للتطبيق والاختيار. وسنحاول هنا قدر الامكان عرضها بشيء من الايجاز دون الدخول في تفاصيلها الفرعية.

أ ـ النظريات القانونية:

من النظريات القانونية التي روج لها دعاة المدخل التشريعي نظرية الاصلاح الاداري التي تدعو الى تعديل واعادة الصياغة في النصوص وجعلها اكثر مرونة ووضوحا مما هي عليه، وهو امر تحتمه الظروف والتغيرات المستجدة فكل قديم يحتاج الى مراجعة وترميم وذلك في اطار التجربة السابقة وما رافق تطبيقها من مشاكل عملية او غموض في التفسير او سكوت عن معالجة ظاهرة او تصرف مما يترك الباب مفتوحا امام تعدد الاجتهادات وهو امر لا يسر القانونين الذين يسيئون غالبا الظن بمطبقي ومنفذي هذه التشريعات خلافا للقاعدة القانونية التي تبريء المتهم حتى تثبت ادانته، بينما كثيرا ما تفرض التشريعات الادارية اتهام الموظف والمواطن البريء حتى تثبت براءتهما.

ولتحقيق الاصلاح الاداري في اطار المدخل التشريعي تتفرع النظريات الهادفة الى ضبط التصرفات الادارية واضفاء الشرعية عليها. ومن هذه مثلا نظرية المركزية واللامركزية الادارية التي تحدد الكيفية التي يتم بموجبها نقل

السلطات وتوزيعها أو تفويضها وتخويلها (كما يسميها انصار هذا المدخل) من أعلى المستويات الادارية الى المستويات التي تليها ثم التي تليها، او نقلها من الادارات المركزية الى الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المستقلة ماليا واداريا.

وهناك نظرية القرارات الادارية التي تدعو الى ضرورة تحقق خمسة اركان اساسية لسلامة القرار الاداري وهي: ركن الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية. والنظرية الثالثة في هذا المجال هي نظرية المسئولية التقصيرية للموظف العمومي والتي تحدد كيفية ضبط الموظف ومساعدته عند الوقوع في الخطأ او التقصير مميزة بين مختلف الحالات والظروف وآخذة بنظر الاعتبار القصد والاصرار والظروف الطارئة والقاهرة. وللاطلاع على المزيد من النظريات القانونية للاصلاح الاداري ننصح القاريء بالرجوع الى كتب القانون الاداري وهي كثيرة ومتواجدة في أغلب المكتبات العامة.(٢٢).

ومن تأثيرات هذا المدخل في أقطارنا العربية تزايد نسبة القانونيين وخريجي كلية القانون او الحقوق بين موظفي الجهاز الاداري. فالمدراء العامون ومدراء شئون الموظفين ومدراء الادارات المحلية ومدراء مجالس ادارة المؤسسات العامة وحتى مدراء الحسابات والتدقيق والمراجعة غالبا ما يكونون من الحقوقيين. أضف الى ذلك ان اغلب الوزارات والادارات العامة والمؤسسات بدأت تضع الادارات القانونية او المكاتب والمستشارين القانونيين في اعلى السلم الاداري لهياكلها التنظيمية. وكثيرا ما يتردد الوزراء والمدراء في توقيع اي قرار اداري قبل عرضه على مستشاريهم القانونيين لتأييد صياغته او تأكيد مشروعيته.

وربما يرجع ذلك الى خشية المدراء والقياديين من المسئولية التي تقع على عاتقهم من جراء اي خطأ وتجاوز للصلاحيات، خاصة وان التجارب السابقة التي تعرض لها بعض المدراء السابقين الذين اتهموا او احيلوا الى المحاكم ونالوا العقاب لمجرد خطأ شكلي أو تجاوز غير متعمد تظل ماثلة في أذهان أغلب المدراء الحاليين او هي ترهبهم وتجعلهم شديدي الالتزام والتمسك بأبسط الشكليات.

وقد يقتنع البعض بأهمية وسلامة هذه النظريات ونحن لا نخالفه في ذلك. غير أننا نؤكد هنا بأن القوانين والصياغات التشريعية لم تكن في يوم من الأيام عائقا دون الاستغلال او الفساد حين يكون المدراء من ذوي النفوس المريضة او ممن لا يراعون الصفات الشخصية والاجتماعية عند تعيينهم. كما ان الاعتماد على القانونيين او تواجدهم في المنظمات لا يمكن ان يدلل على سلامة التصرفات فقد يكون المستشارون القانونيون عونا لمن يبحث عن تدليس او تهرب من نص قانوني او ايجاد تفسير يساعد على الاستغلال او تحقيق المصالح الذاتية. اضف الى ذلك المخاطر التي تفرضها الرهبة من المساءلة القانونية على المدراء الذين يحتاجون للابداع والخلق والاجتهاد في ظروف لا تسعفهم القوانين على التصرف في ظلها.

ولهذه التحفظات جميعا نرى ضرورة صياغة القوانين بشيء من المرونة والوضوح وعدم المبالغة في النصوص الاجرائية والتفصيلية. وانما يحبذ ترك مثل هذه الأمور لتعليمات تضعها الادارة وتتمكن من تغييرها او تجاوزها عند الضرورة مما يخفف الحاجة الى القانونيين لصالح الاستعانة بالفنيين والاختصاصيين الآخرين ممن يسهمون في زيادة الانتاجية ورفع الكفاءة وتقليل الكلفة وبالتالي تحقيق الاهداف الموكلة

للمنظمة. والا فان القوانين ستصبح في ذاتها غاية وهدفا وعندها تتحول العملية الادارية الى اجراءات روتينية منفصلة عن الهدف الحقيقي للمؤسسة.

ب - نظريات المدخل التنظيمي والاجرائي:

ويعتبر المدخل التنظيمي من أكثر مداخل التنمية الادارية خصبا وغنى وذلك لتعدد المدارس والنظريات التي طرحت في اطاره. ويمكن ان تعتبر نظريات التنظيم على اختلاف اتجاهاتها ومدارسها الفكرية بمثابة العمود الفقري لحقل الادارة العامة وسنقتصر في معالجتنا لهذه النظريات على مجرد ذكرها نظرا لكثرة ما كتب فيها.

إن أولى المحاولات التنظيمية التي طرحت لرفع كفاءة الادارة وتحسين أدائها جاءت ضمن حركة الادارة العلمية الداعية لوضع مباديء عامة تحكم علاقة المرؤوسين بالرؤساء وتحدد طبيعة الاشراف والقيادة ضمن المجموعات التنظيمية، فنادت بالمبادىء الأربعة عشر القائلة بوحدة الاوامر ونطاق الاشراف وتقسيم العمل والمركزية والهرمية والعقاب والثواب وغيرها مما نادى به هنري فايول مكملا ما بدأه فردريك تيلر. وكانت هذه النظريات تنطلق من كون الفرد مخلوقا رشيدا يبحث عن تحقيق منافعه ومضاعفة مكتسباته وانه من السهولة بمكان التحكم بسلوكه وتوجيهه وفقا لصالح المنظمة من خلال هذه المباديء التي سيلتزم بتطبيقها حفاظا على وظيفته وأجوره والا فانه سيتعرض للعقاب.

ثم جاءت النظرية البيروقراطية لماكس فيبر التي حاول من خلالها اضفاء الطابع الرسمي للعلاقات وتحديد الاختصاصات وتوزيع الصلاحيات وتثبيت الاجراءات التي تستخدمها المنظمات الادارية تلافيا للتأثيرات والضغوط المجتمعية ولضمان خضوع جميع المتعاملين مع المنظمة لمعاملة موحدة وللتقليل من استغلال الموظفين واساءتهم لاستعمالهم لصلاحياتهم وللقضاء على العلاقات اللارسمية التي تهدد التنظيم الرسمي كما اعتقد ماكس فيبر.

وفي نفس الاتجاه طرح لوثر كيولك نظريته في التنظيم التي يمكن من خلالها اعادة بناء المنظمات الادارية على صعيد الدولة وعلى صعيد الوزارات والمصالح الحكومية وذلك من خلال اعتماد الأسس التنظيمية التي حددها بالوقت، والمكان والهدف والنشاط والزبائن.

وقد ساهمت هذه النظريات التنظيمية المؤكدة على متغيرات البيئة الداخلية والهياكل والاطر والاجراءات والتقسيمات الهرمية الى بلورة الحركة المسماة بالتنظيم والأساليب التي كانت ولا تزال في العديد من الأقطار تدعو المؤسسات الادارية الى اخضاع تنظيماتها الداخلية واجراءاتها وأساليبها ونماذجها الى وحدة متخصصة تتولى بين فترة وأخرى مراجعتها بهدف تبسيطها وتنميطها وازالة نقاط الاختناق والحد من الضياع في الوقت والمعدات والأموال. كما تفرعت منها حركة أخرى يطلق عليها التنظيم والانتاجية (O. P.) وتسعى هذه الى تطوير الانتاجية والكفاءة في المؤسسات الاقتصادية من خلال دراسات الوقت والحركة وتقييم العمل وقياس الأداء، واحتساب معدلات الكلفة وغيرها.(٢٢)

غير ان تطور الفكر التنظيمي من اطاره التقليدي الى اطاره الانساني ومن ثم السلوكي قد غير الاتجاه لهذا المدخل التنموي. فبدلا من التأكيد على المتغيرات التي سبق ذكرها عن البيئة

الداخلية الرسمية واجواء العمل وعلاقاته فانه اليوم صار يؤكد على الانسان والفرد وعلى الجماعة الصغيرة وعلى العلاقات الانسانية والمعنوية وعلى ظروف البيئة الداخلية. وكان من نتائج هذا التحول ان يقترب المدخل التنظيمي من المدخل الانساني او البشري للتنمية الادارية، وان تضعف حركة التنظيم والأساليب والتنظيم والانتاجية لصالح حركة جديدة يطلق عليها التنظيم التطويري(٢٣).

جـ ـ نظريات المدخل البشري

او مدخل التنظيم التطويري:

على خلاف ما تدعو له المداخل التقليدية المؤكدة على التزام المنظمات بمباديء الادارة العلمية وبالقواعد والاجراءات واللوائح، وبعيدا عن مبادئ العقاب والتلويح بالقوة والفصل لضبط السلوك الاداري للافراد فان الاتجاه الحديث الذي يطلق عليه التنظيم التطويري (O. D.) يؤكد على تنمية الموارد البشرية والطاقات الانسانية وحسن التعامل معها لاستثمار امكانياتها ومهاراتها وذلك من خلال الاستخدام الواعي للمعرفة الانسانية وللنظريات السلوكية التي جاءت بها الدراسات الميدانية والمختبرية لعلم النفس وعلم الاجتماع وعلم السياسة والاقتصاد والادارة، ابتداء من نظريات هوثرن وتجارب لوين ولبت وماسلو الى نظريات سايمون وارجيرس وليكرت ومكريكور وبنيس وثير ومورس ولورش.

اما الوسائل التدريبية التنموية التي يعتمدها مدخل التنظيم التطويري فتختلف، عن الوسائل والطرق التي كانت ولا تزال متبعة في أغلب المنظمات. ومن الأساليب العصرية التي تدعو لها هذه الحركة الأخذ بتدريب الحساسية الذي يدعو الى تكوين الجماعات الصغيرة من المتدربين دون تحديد هيكل او نظام او برنامج محدد، وانما يترك لكل مشترك حرية التعلم بنفسه من مواقف الحوار والتفاعل مع افراد المجموعة ليكتسب بعدها انماطا سلوكية جديدة يتأثر بها فينتقيها بذاته لقناعته بفائدتها ولأسهامها في تطويره وتنميته. كما يدعو أنصار هذا المدخل الى الأخذ بوحدات ادخال التغيير المتخصصة داخل التنظيم بديلا لوحدات التنظيم والأساليب والى التأكيد على بحوث العمل والاستشارات النفسية وتعليم الكبار وفرق العمل وغيرها من أساليب تطويرية للسلوك الانساني داخل المنظمات.(٢٤)

وتنطلق حركة التنظيم التطويري في اختيارها لهذه الوسائل والأساليب من عدد من المنطلقات الفلسفية التي نوجز أهمها فيما يلي:

١ ـ ان الافراد الاسوياء ميالون بطبيعتهم للنمو والتقدم وانهم يبحثون عن تطوير ذاتهم حيثما سنحت لهم الظروف والفرص.

٢ ـ ان الزملاء والمرؤوسين والرؤساء يؤثرون بصورة مباشرة وغير مباشرة وبدرجات متفاوتة على نمط السلوك الفردي داخل المنظمة.

٣ ـ ان كبت المشاعر وخنق الاحاسيس وحبس الآراء يؤدي غالبا الى عدم رضا الافراد وعدم ارتياحهم وتوازنهم النفسي مما يؤثر على اداءهم.

٤ ـ ان مشاركة الافراد في وضع السياسات واتخاذ القرارات واطلاعهم على ما تنوي المنظمة القيام به لتقوية انتمائهم بالمنظمة وحفزهم على تنفيذ مهامهم بكفاءة وفاعلية.

٥ ـ ان اشاعة الروح التعاونية وغرس الثقة المتبادلة بين افراد التنظيم يزيد من

اهتمام كل منهم بأهداف الآخرين ويقلل من انانيتهم وتحيزهم لمصالحهم.

٦ - ان طرح المشاكل ومناقشة المنازعات والمجابهة بين المختلفين أفضل من اخفائها والتستر عليها.

ويتم تطبيق التنظيم التطويري عبر مراحل وخطوات يحددها المختصون وفقا لطبيعة المنظمة وحجمها ونوع المشاكل التي تعاني منها. وبالرغم من عدم وجود نمط موحد او اطار ثابت يسلسل خطوات التنفيذ فان المراحل التالية تكاد تكون هي الأكثر شيوعا.

* يبدأ خبير التنظيم التطويري بتشخيص المشاكل والمعوقات او حصر الظواهر التي تنجم عادة من الاجواء الاجتماعية والانسانية غير الفعالة التي تشيع في المنظمة.
* يتم جمع المعلومات عن طريق فريق عمل داخلي من خلال اجراء المقابلات والزيارات الميدانية والمعايشة الميدانية واستخدام كل الوسائل الحديثة لسبر غور المنظمة وعلاقاتها.
* تعقد اللقاءات ويفتح الحوار بين المعنيين ويتم إطلاع المستويات القيادية على ما توفر جمعه من معلومات بهدف تحقيق التغذية العكسية والتحقق من صحة البيانات المتوفرة ولمناقشة ما يمكن اتخاذه إزاءها.
* يتولى خبير التطوير التنظيمي وضع وصياغة البدائل العلمية مستخدما ما لديه من نظريات سلوكية لمواجهة الواقع المراد تغييره.
* وضع الأساليب العملية الملائمة موضع التطبيق للعمل على خلق القيم الجديدة وغرس انماط السلوك الايجابية واشاعة الاجواء الانسانية الملائمة.

ومن التطبيقات العملية لهذا المدخل الحديث ما تفعله بعض المؤسسات المتطورة في بعض الأقطار كتجربة السجون المفتوحة التي تتيح للمسجونين لفترات طويلة ان يتمتعوا بأجازات دورية يخرجون خلالها من السجون ليعودوا اليها طواعية، ذلك بعد ان يخضعوهم لتدريب خاص يشبه الحساسية يساعدهم على تغيير قيمهم وانماطهم السلوكية العدائية بأنماط اخرى اكثر تطورا وتحضرا. وكذلك الحال في الجامعات المفتوحة وفي المؤسسات الطوعية لخدمة البيئات المتخلفة في أقطار العالم الثالث وما سواها.(٢٥)

والسؤال الذي يمكن ان يثار هنا هو ما مدى ملاءمة هذا المدخل وواقعية أساليبه ووسائله للادارات الحكومية بوجه عام وهي تلتزم بتشريعات وبقوانين محددة؟ ومن ثم ما مدى ملاءمته للادارة العامة في العالم الثالث الذي تعرف طبيعة الظروف البيئية التي تسوده وخصائص الافراد الذين ينشأون في اقطاره؟ وهو سؤال يتسم بالوجاهة والمعقولية. ويتساءل المتشككون بمدخل التنظيم التطويري الا يمكن القول بأن التنظيمات الحكومية اكثر ملاءمة لتطبيقات المدخل القانوني والمدخل الاجرائي من مدخل (O. D.) الذي يستلزم تغييرا جذريا في فلسفة النظام الاداري الحكومي وتثويرا للقوانين والنظم والأساليب وهو امر متعذر التحقيق على المدى القريب ان لم يكن البعيد؟

والذي نقوله بهذا الشأن ان التغييرات الجذرية سواء كانت في القوانين او في التنظيمات او في السلوك والقيم ليست سهلة ويسيرة. وان احتمالات المقاومة والحيلولة دون احداثها امر متوقع حين يشعر الافراد المعنيون بأنها سوف تؤثر على مصالحهم وامتيازاتهم. والذي يتوقع

من خلال طرحنا لمعطيات مدخل التنظيم التطويري ان احتمالات مقاومتها قد تأتي من القيادات العليا التي تخشى من ان الاهتمام بالعاملين سيؤدي الى اضمحلال سلطاتهم او تمرد العاملين عليهم او على الأقل الى ضعف الاهتمام بالانتاجية والعمل، وهو ظن سرعان ما يتلاشى حين يفلح خبراء التنظيم التطويري في اقامة الاجواء المناخية التي تحول المنظمة الى عش يرفل فيه الجميع بالأمن والاستقرار وبالتقدير والاحترام.

ولا نريد هنا ان نبالغ في النتائج التي يمكن لمدخل التنظيم التطويري ان يحدثها فهي رغم فعاليتها لن تكون العلاج الشافي لكل المعضلات والمشاكل كما ان تطبيقها ونجاحها ليس سهلا او يسيرا وحتى لو امكن تطبيقها فان نتائجها وثمارها لن تأتي في عشية وضحاها. وستظل احتمالات فشلها قائمة اذا لم يتوفر لها الفريق المتخصص والدعم اللازم من القيادات العليا والقناعة بأهميتها من جانب العاملين انفسهم. وهذا ما يدعونا الى تشجيع أية محاولة لتطبيقها متى ما توفرت لها مستلزمات النجاح حتى ولو كان ذلك في أكثر اقطار العالم تخلفا طالما انها تهدف لتنمية الانسان، والمنظمة.

د ـ نظريات المدخل الايكولوجي:

تنطلق نظريات هذا المدخل من ايمان منظريها المطلق بأهمية العوامل والمتغيرات البيئية الخارجية التي يعمل فيها الجهاز الاداري بكل منظماته ومؤسساته وتأثيراتها على البيئة الداخلية لهذا الجهاز. غير ان بعضهم يذهب الى أبعد من ذلك حيث يرون ان التنمية الادارية المنشودة لا يمكن ان تتحقق إلا من خلال التغيير الجذري الهادف في البيئة الخارجية وان اية محاولة لتحقيقها من خلال تغيير القوانين او الهياكل او زيادة مهارات العاملين سوف لن تجدي اذا بقيت ظروف البيئة الخارجية على ما هي عليه.

وبالرغم من التقاء انصار هذا المدخل على هذه المنطلقات فان نظراتهم تؤكد اختلافهم على قضيتين اساسيتين تتعلق إحداهما بكيفية البدء بتغيير البيئة الخارجية لجعلها مواتية لتحقيق التنمية الادارية وهل يتم ذلك بمتغيرات النظام الاقتصادي لتوفير الموارد والطاقات المادية اللازمة، ام ان المتغيرات الاجتماعية والحضارية ستكون هي الأهم باعتبارها المؤثر المباشر على القيم والعادات والسلوك والعلاقات البشرية؟

اما القضية الثانية التي شغلت هؤلاء المنظرين وأثارت بينهم الخلافات الفكرية فتتعلق بنوعية التغيير وبمواصفات النظم البيئية الأكثر انسجاما مع التنمية الادارية فهم على سبيل المثال حين بحثوا البعد السياسي قد أثاروا قضية الديمقراطية القائمة على تعدد الاحزاب والديمقراطية المركزية القائمة على نظام الحزب الواحد، وأثاروا قضية انتماء الاداريين السياسيين او حيادهم الوظيفي وقضايا أخرى عديدة دون ان يتوصلوا الى اجماع على اي منها. وكذلك الحال حين بحثوا ابعاد التغيير في النظام الاقتصادي فانهم لم يتفقوا على ما اذا كان الفكر الرأسمالي الحر اكثر مواءمة للتنمية الادارية من الفكر الاشتراكي او على ما اذا كانت التنمية الزراعية ستكون اكثر فعالية من التنمية الصناعية في التعجيل بخلق التنمية الادارية. وهكذا تتباعد الهوة وتتشتت السبل امام انصار هذا المدخل كلما ناقشوا بعدا جديدا من الابعاد المجتمعية المحيطة بالجهاز الاداري.

ومن يقرأ كتابات لبست باي وايسنتاد وويدنر وايستن يجد فيها بعضا مما كتب عن علاقة التنمية السياسية بالتنمية الادارية. أما كتابات جالبرث ووالنسكي وروستو فقد تناولت علاقة التنمية الاقتصادية بالتنمية الادارية. وحول علاقة التنمية الاجتماعية والحضارية بالتنمية الادارية تعتبر كتابات ميرتن واتسيوني وبارسن وتومبسن وبيرجو من أهم ما كتب فيها.

والذي يهمنا من كل هذه النظريات هو توصلها واتفاقها على الحقيقة التي لا يختلف عليها احد وهي ان التنمية الادارية لم تعد كما كان يظن البعض من اوائل الكتاب او من الاداريين الحاليين بأنها مجرد تعديلات قانونية واصلاحات تنظيمية ودورات تدريبية بل انها أصبحت عملية تغيير جذري هادف وشامل للابعاد الادارية وللمتغيرات البيئية الادارية. ومن هذه الحقيقة تأتي الدعوة الى ربط التنمية الادارية بالتنمية الشاملة والتنسيق بين البرامج التنموية لمختلف القطاعات دون استثناء.

هـ ـ نظريات المدخل الفني والتقني:

اما المدخل الفني والتقني فقد استمدت نظرياته من العلوم الكمية كالرياضيات والاحصاء والمحاسبة والاقتصاد الرياضي. وهي غالبا ما تطرح أساليب علمية في البرمجة والتخطيط والمتابعة وتقويم المشروعات او نماذج ومعادلات ومعدلات للقياس او حل المشاكل او تحديد العلاقات او احتساب العائد.

ومن تطبيقات هذا المدخل في مجال التنمية الادارية اسلوب تحضير الموازنات التخطيطية المبرمجة (P. P. B. S.) وموازنات الاداء التي ترفض الاسلوب التقليدي لاعداد الموازنات العامة القائمة على اساس التبويب الاداري واحتساب قيم الاشياء والمواد وتصنيفها في ابواب ومواد.[٢٥] وتطرح فكرة إعداد الموازنات وفقا للبرامج والمشروعات وعلى اساس الهدف وتكلفته. ومنها ايضا اسلوب المسار الحرج (C.P.M.) الذي يستخدم في تحديد الفترات الزمنية اللازمة لتنفيذ المشروعات وفقا للاوقات التفصيلية لكل فقرة من فقرات المشروع لمعرفة النشاط الأكثر حساسية في محدودية الوقت، بحيث ان اي تأخير في تنفيذه سيؤدي الى تأخير اكمال المشروع بأسره لنفس فترة التأخير لذلك الجزء. ومنها ايضا شجرة القرارات التي تبين احصائيات نسب احتمالات البدائل المطروحة لأتخاذ القرار من أجل المفاضلة بينها وهي تشابه نظرية المباريات ونظرية المصفوفات التي اصبحت اليوم من الأساليب المطبقة في عالم الادارة في الأقطار المتطورة.

وعلى صعيد التقنيات فان استخدامات الحاسب الالكتروني والكومبيوتر والميكروفلم وآلات النسخ والطباعة الأوتوماتيكية التي تصور وتطبع وتستنسخ عن طريق البرامج فقد أصبحت من الوسائل والمعدات المتوفرة في أغلب المؤسسات والمنظمات، وعن طريقها اصبحت عمليات حفظ المعلومات واسترجاعها وتغذيتها وطبعها وارسالها توفر للجهاز الاداري الوقت والمال والبشر. وقد أدى انتشارها الى اعادة النظر في الاختصاصات والأساليب التنظيمية للمدراء والأقسام العاملة من حولهم حيث اعفتهم من أعمال كثيرة كانت تستغرق جل جهدهم.

ولابد ان نشير هنا بأن الحوار لا يزال حاميا بين المعنيين بهذا المدخل التقني حول جدوى استخدام أقطار العالم الثالث للتكنولوجيا العالية المستوى طفرة واحدة وقبل ان تكون قد تمكنت من فهم اوليات التكنولوجيا المتوسطة.

وقد كرست لمناقشة موضوع نقل التكنولوجيا مؤتمرات دولية وعربية عديدة كما انشئت لها مؤسسات متخصصة نظرا للطبيعة المعقدة التي بدأت تفرضها الشركات العالمية والمتعددة الجنسيات على الدول المستفيدة منها. وهذا يستدعي الحذر والحيطة قبل الخوض في مشروعات كبيرة بطريقة مرتجلة.(٢٦)

الخلاصة:

ان اختلاف المداخل والنظريات المطروحة للتنمية الادارية كما سبق واوضحنا في هذه الدراسة ينبغي ان لا يؤدي بالقارئ للظن بأن التنمية بوجه عام والتنمية الادارية بوجه خاص لا تزال حيوانا غامضا ومجهول الهوية لعجز اهله عن ان يفهموه ويتعرفوا على احتياجاته، فكيف يطلب ممن لم يروه او يعايشوه ان ينتفعوا به ويستخدموه؟ فمثل هذا الظن ان تحقق سيكون بعيدا عن الحقيقة والموضوعية. لأن الاختلاف حول الشيء لا يعني عدم وجوده ولا يقود الى تجاهله او التقليل من اهميته، بل ربما يكون العكس هو الصحيح.

ان الاختلافات الفكرية حول موضوع التنمية الادارية كما سبق وأوضحنا بعضا منها وقلنا ان بعضها يعود الى طبيعة المصطلح ذاته باعتباره يرتبط بقيم انسانية ومجتمعية، كما يعود بعضها الآخر الى تباين اختصاصات المعنيين بها (اكاديميين او خبراء) والى اختلاف ظروفهم وخلفياتهم المكانية والزمانية والبيئية وبالتالي منطلقاتهم الفكرية وطرق استنادهم واستنتاجهم. انهم يختلفون في تشخيصهم للظواهر والاعراض المرافقة للامراض الادارية وللبيئات التي تعيش فيها، كما يختلفون في تحديد وتسمية الأسباب والمسببات التي من ورائها. فمن الطبيعي والمنطقي ان يختلفوا على الوسائل العلاجية التي يصفونها لهذه الامراض وعلى الاجراءات الاحتياطية والوقائية التي يقترحونها للحيلولة دون انتشارها.(٢٦)

واذا كان مثل هذا الاختلاف يحصل في علم الطب وفي علم النبات والحيوان فمن باب اولى ان يحصل في علم الادارة الذي لا يزال يبحث عن نظرية عامة تفسر احدى ظواهر السلوك الاداري وليس الى قانون او بديهية. وهذه هي المحصلة الأولى التي ينبغي أن يخرج بها القاريء في هذا البحث الاكاديمي الموجز.

أما المحصلة المهمة الثانية التي نود تأكيدها في هذه الخلاصة المقتضبة فهي أننا لم نقصد من وراء طرح هذه المداخل والنظريات ان نخلق الاحباط لدى المعنيين بالتنمية والمتعطشين للوصول اليها او نضعهم امام اختبارات صعبة من بين المداخل المتعددة والنظريات المنبثقة عنها. فتجارب أغلب الدول في مجال التنمية الادارية لم تلتزم بمدخل معين منها. فأغلب هذه المداخل قد تم تأطيرها بعد نجاح تلك التجارب بفترة طويلة من الزمن. وعليه فان المداخل والنظريات المطروحة ينبغي ان ينظر اليها على انها خارطة ارشادية تبين المواقع المتعددة وشبكة الطرق والاتصالات الموصلة لكل منها. وبدلا من ان يتنقل المرء بين الطرقات المتعددة بحثا عن المكان الذي يريد الوصول اليه فان رجوعه للخارطة الارشادية سيساعده على معرفة كل الطرق الموصلة لذلك المكان. وما عليه الا ان يختار ما يلائم وسيلة انتقاله وفقا للوقت المتاح له وما يتوفر له من امكانيات مادية لدفع نفقات الانتقال. فالمداخل والنظريات ليست اتجاهات متعارضة بل انها مسارات تلتقي عند نقطة واحدة هي التنمية الادارية. وان اختيار اي منها والمضي فيها سيقربنا منها دون ادنى شك. وبدلا

من ان يتيه المرء ويبتعد عن ضالته فان المنطق يحتم عليه الاسترشاد والاستهداء ومـن ثم الاختيار ليبدأ المسيرة الطويلة بخطوة واحدة تكون في الاتجاه الصحيح.

وأخيرا: فان الاكتفاء بطرح هذه المداخل والاتجاهات للتنمية الادارية لا يعني بأي حال من الاحوال بأن الباب قد أغلق بوجه الاجتهاد في مجال التنظيم الاداري، والتنموي، كما لا يعني بأننا لا نملك من الأمر الا ان نختار من بين هذه الاتجاهات التي غالبا ما تكون متأثرة بتجارب الغربيين وقيمهم وظروفهم. وانما اردنا من ذلك ان نرسي القاعدة الفكرية التي يمكن ان تكون اساسا ومنطلقا لكتابنا ولمدرائنا اذا هم انشأوا منها اطارا فكريا جديدا يكون منسجما وبيئتنا العربية المتميزه بظروفها وحضارتها ومشاكلها وتحدياتها. ومن هنا يأتي تأكيدنا على المدخل البيئي ودعوتنا الى ضرورة توافر الجهود بين المفكرين والمنظرين العرب لطرح مدخل عربي أصيل يخرجهم الى عالم أفضل ومستقبل ارحب "ومن يتق الله يجعل له مخرجا".

وهو من وراء القصــــد.

هوامـــــش

(١) يرجع الى رأي الكاتبين Colm and Geiger في كتـاب الدكتور فيصل السالم: **الادارة العامة والتنمية.**

(٢) وهو اول عميد لمعهد الادارة العامة في صنعاء. يرجع الى محاضرته التي القاها في الندوة الثانية للقادة الاداريين عام ١٩٧٣. من منشورات المعهد القومي للادارة العامة في اليمن.

(٣) محمد صادق: ادارة التنمـية وطموحـات التنميـة الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي عام ٢٠٠٠ من منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان ١٩٨٠ ص٩.

(٤) عامر الكبيسي: **الادارة العـامة والتنمـية في دولة الأمارات العربية المتحدة**، مطبعة الخليج، الشارقة ١٩٨٢ ص ٢٢٥.

(٥) يرجع الى مقالته المنشورة في **مجلة الادارة المقارنة الامريكية** العدد الاول المجلد الأول، ١٩٦٩ ص ١٧.

(٦) محمد العمادي: افاق التنـمية في الثمـانينات: محاضرة القيت في مارس ١٩٨٠ بندوة المعهد العربي للتخطيط. **مجلة النفط والتعاون العربي** ١٩٨١.

(٧)

S.N. Eisenstodt, Bureaucracy and Political Development. In Lapalombard. (ed.) p. 96.

(٨) يرجع الى كتابه مع مونتكمري

W. Siffin and Montgomery, (eds) **Approches to Development Politics, Administration and Change.** N.Y: McGrow-Hill Book, 1966, p. 259.

(٩)

L. Binder, Iron: **Political Development in Changing Society.** Berkely: California Press, 1962. p. 57.

(١٠) احمد فـؤاد شريــف: "مجموعــة المحاضرات المقدمة الى الندوة الثانية للقادة الاداريـين" من مطبوعات المعهد القومي للادارة العامة، صنعـاء ١٩٧٣.

(١١) عامــر الكبيـسي "نظـريات التطوير والتنميـة الادارية في الدول الناشئة، دار الجمهورية بغداد ١٩٧٤ (بالانكليزية).

(١٢) مقالته المنشورة في كتاب وليم سفن ومونتكمري ص ٢٢٧.

(١٣) عقد هذا المؤتمر عام ١٩٧١ في جامعة ساكس بانكلترا.

(١٤) يرجع الى بحثنا "النظرة الايكولوجية للتنمية الادارية، **مجلة العلوم الادارية**، القاهرة، العدد الأول لسنة ١٩٧٣ ص ١٨٦.

(١٥) عقدت هذه الندوة في مقر المنظمة الدولية في سبتمبر عام ١٩٧٧، يرجع الى النشرة الدولية رقم ٧٨ والى ترجمتها الصادرة عن المنظمة العربية للعلوم الادارية نشرة رقم ٢٣٤ ص ١٠.

(١٦) اخلاقيات الوظيفة العامة: من مطبوعات المعهد الدولي للعلوم الادارية ــ ترجمة صبحي محرم. **المجلة العربية للادارة** العدد الثاني لسنة ١٩٧٧ ص ٧٠.

(١٧) ومن أهم الأمثلة على المدخل القانوني لتحقيق الاصلاح الاداري نذكر ما يلي:
محمد عبد الله العربي: "اصلاح الادارة الحكومية والادارة في مصر". **مجلة القانون والاقتصاد** العدد الخامس ١٩٧٤، القاهرة. كمال الجرف: اصلاح الجهاز الاداري للدولة. **مجلة العلوم الادارية**، يونيو ١٩٦٤.

(١٨) يرجع الى توصيات المؤتمر المذكور في نشرة المنظمة العربية للعلوم الادارية رقم ١٤١ اعداد يوسف خلوصي/ نيسان ١٩٧٣ ص ٥٠

(١٩) توصيات المؤتمر السنوي العام الأول للعلوم الادارية حول التنمية الادارية في الوطن العربي. **المجلة العربية للادارة** العدد الثاني ١٩٧٩ ص ٨٢.

(٢٠) للمزيد من المعلومات حول الاتجاه السيسيولوجي في تفسير التخلف يرجع الى بحث رمزي زكي: "الازمة الراهنة في الفكر التنموي المنشور في **مجلة العلوم الاجتماعية** لجامعة الكويت. العدد الثاني لسنة ١٩٨٠ ص ٢٠.

(٢١) د. احمد رشيد: **تحليل النظم**، شركة مكتبات عكاظ للنشر والتوزيع، ١٩٨٠.

(٢٢) يرجع على سبيل المثال الى سليمان الطماوي: **مبادىء القانون الاداري** دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٣.

(٢٣) يرجع الى كتاب محمد شاكر عصفور: **اصول التنظيم والأساليب**، دار الشروق الرياض ١٩٧٣.
وكذلك الى

H. Dovey, Handbook of Organization and Methods and Techniques Brussels, International Institute of Administrative Sciences 1963.

(٢٤) للمزيد من المعلومات حول هذه النظريات يرجع الى كتاب علي محمد عبد الوهاب: **التدريب والتطوير مدخل علمي لفعالية الأفراد والمنظمات**، من منشورات معهد الادارة العامة بالرياض ١٩٨١ وكذلك كتاب فضل الله علي فضل الله: **السلوك التنظيمي**: دراسة في التدريب والتطوير التنظيمي، المطبعة العصره، دبي ١٩٨٢.

(٢٥) ومن أحدث ما كتب بالعربية حول هذه الموازن كتاب
•يوسف ابراهيم السلوم: **اساليب التخطيط والميزانية المتابعة**. معهد الادارة العامة ــ الرياض ١٩٨١.

(٢٦) يرجع الى كتاب فوزي العكش: **ادارة التكنولوجيا**، دبي ١٩٨٠.

(٢٦) وقد أكدت الندوة العلمية التي اقامتها المنظمة الدولية لمدارس ومعاهد الادارة العامة التي عقدت في استراليا ١٩٨١ على هذا التوجه، يرجع الى بحوث الندوة المنشورة في كتابها:

International Perspectives in Public Administration (edited) by E.N. Scott., 1981.